

Uhorský parlamentarizmus po Rakúsko-Uhorskom vyrovnaní

JUDr. Andrea Vitkóová, PhD.

Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republika

Abstract in original language

Vývin moderného parlamentarizmu je jednou z najdôležitejších – a zároveň najdiskutovanejšou otázkou je váha, úloha a vzťah parlamentu k ostatným zložkám moci. Spomedzi klasických inštitúcií sa vynára predovšetkým vláda, ako výkonná moc a moc hlavy štátu. Postupom času nadobúdali čoraz väčší význam jednotliví aktéri modernej politiky, ako strany, rôzne záujmové a odborné organizácie, nátlakové skupiny, médiá, resp. ústavný súd, ako pomerne nový činiteľ vo verejnom práve.

Kľúčové slová: parlamentarizmus, panovník, politická strana, vláda, snemovňa

1. VZŤAH PARLAMENT – VLÁDA (TEORETICKÝ RÁMEC)

Názory právnych teoretikov a politikov na systém vzťahov medzi parlamentom a vládou sa od začiatkov môžu pokladať za ambivalentné. V jednotlivých názoroch sa citeľne prelína vplyv klasického ponímania moci a od toho odlišné skúsenosti z každodennej politiky. O tomto vzťahu vo svojom diele Rezső Mantuano: *A magyar törvényhozás – Uhorské zákonodarstvo* uvádza nasledovné: „V prípade parlamentárnej formy vládneho systému, ako je aj naša, vláda je zákonodarnou mocou, a v rámci toho vládne na základe vôle parlamentu... Výkonná moc je podriadená zákonodarnej moci.“ Ďalej: „Parlamentná zodpovednosť znamená, že činy a nariadenia ministra musia ostať v zákonnom rámci, ale zároveň musia vyhovovať aj smerodajnému politickému princípu, ktorý uznáva parlamentná väčšina.“¹

Vilmos Haendel vo svojej knihe *Parlamentarizmus* to opisuje podobne: „S pomocou ideológie parlamentu – cez program vládnej strany sa politický smer vymedzuje akoby vo vzťahu ku geografickému svetadielu, vypracovanie podrobného „cestovateľského plánu“ je už špeciálnou úlohou kabinetu. Dolná snemovňa je v parlamentarizme vlastníkom obrovskej

¹ MANTUANO, R. *A magyar törvényhozás. – Uhorské zákonodarstvo*. Budapešť, 1900. sr. 309-313.

moci. V rôznych fázach života štátu má v závažných otázkach právo vyriechnúť posledné slovo druhá komora.“²

Realita napriek tomu bola už aj v tom čase taká, že vláda zásadným spôsobom vplývala na fungovanie parlamentu. Návrhy zákonov vo veľkej miere podávala vláda, rokovací poriadok sa menil podľa jej požiadaviek, neprispôbovala sa vláda k „politickému smerodajnému princípu, ktorý uznáva parlamentná väčšina“, ale práve naopak, väčšina musela v diskusiách nasledovať práve intencie vlády – hlavne pri hlasovaní. „Politický smer“ a „ideológia parlamentu“, ako aj „program vládnucej strany“ určovali práve najvplyvnejšie zložky vlády a sama vláda.

Samozrejme, zvýšenú úlohu vládnucej moci v modernom parlamentnom živote registrovali aj spomínaní autori. Mantuano píše, že vláda môže spoznať intencie panovníka, „a s pomocou vodcovskej úlohy, ktorú má v parlamente, prikloniť k týmto intenciám aj zákonodarcov“.³ Podľa Haendeleho: „V odbornej literatúre sa široko rozvádza smerodajný vplyv parlamentu na vedenie výkonnej moci bez toho, aby sa funkcia vlády a jej vplyv na komory potrebné zvýrazňovala... Na najvyššom stupni parlamentarizmu sa uplatní ideologická praepondentia kabinetu, jeho nadvláda nad zákonodarným orgánom.“⁴

Haendel – skôr než vyšli kritiky, poukazujúce na rozpory v jeho štúdiu – sám uznáva, že sa jeho výroky dajú ťažko zosúladiť: „Je to ojedinelý a komplexný stav. Z jednej strany tvrdíme, že zo základu systému vyplýva úloha dolnej snemovni – politické vodcovstvo – a na druhej strane takisto zdôrazňujeme, že úspech tohto systému môžeme očakávať len vtedy, ak kabinet, vychádzajúc so svojej prestíže, je schopný presadiť v sneme svoju ideológiu!“

V každom prípade je zřejmé, že pri rozhodujúcej úlohe parlamentu ani predchádzajúce teórie parlamentarizmu nevyzdvihujú výlučnú dominanciu parlamentu v politickom systéme. Haendel to aj vyslovil: „Tento stav nie je parlamentarizmus najvyššieho stupňa, ale všemohúcnosť a despotizmus snemu nad ostatnými štátnymi orgánmi!“

Vzťahom vlády a parlamentu sa zaoberali aj politici. László Szalay, nezávislý poslanec a predseda vlády István Tisza si vymenili názory v roku 1904, vo veľkom spore o rokovacom poriadku. Szalay kritizoval momentálny stav na základe klasickej ideológie o rozdelení moci: „Vec sa má tak, že parlament v jeho dnešnom zložení je pod príliš veľkým vplyvom

² HAENDEL, V. *Parlamentarismus*. Budapest, 1903, s. 134.

³ MANTUANO, R. cit. dielo, s. 307.

⁴ HAENDEL, V. cit. dielo, s. 131.

výkonnej moci a vlády, že tá suverenita, ktorú by náš zákonodarný orgán podľa ústavy mal mať... výrazne klesla.“⁵

Oproti tomu Tisza zvýrazňuje dominantné postavenie vlády: „... ktorá vláda by nepociťovala, že je schopná viesť a riadiť akciu väčšiny, a ostala by na svojom poste, hoci aj o deň viac: tá by prestala byť parlamentárnou vládou“.⁶

Ambivalentný vzťah k tejto otázke sa ani v dnešných dňoch úplne nevytratil. Béla Pokol píše, že v tejto relácii „parlament musí mať jednoznačne dominantnú úlohu, a toto vyjadruje parlamentná zodpovednosť vlády“.⁷ Neskôr však uvádza, že v parlamentárnej praxi existujú rôzne riešenia.

Aj Zoltán Szenté vyzdvihuje, že ideologickými dejinami verejného práva a politiky sa ťahne myšlienka nadradenosti parlamentu, „čiže názor, podľa ktorého zákonodarná moc sa vyzdvihuje spomedzi ostatných odvetví moci, a preto najvyšším štátnym mocenským orgánom je parlament“. Podľa jeho názoru táto teória nie je nepodmienečne pravdivá, ba uznáva aj to, že dnešná prax nepotvrďuje teórie o parlamentnom primáte. Vo vlastnej definícii parlamentu aj on opisuje parlament ako najvyšší rozhodujúci orgán štátu.

Dôvodom uvedených ambivalentných vyjadrení je, že názory na miesto parlamentu sú je rozporuplné ešte aj v súčasnosti. Dôležité však je vyzdvihnúť skutočnosť, že ťažko možno hovoriť vo všeobecnosti o váhe, úlohe a vzájomnom vzťahu vlády a parlamentu (ktorá vôbec nie je totožná s dichotómiou výkonná moc – zákonodarná moc). Túto otázku je možné skúmať len v súvislosti s analýzou jednotlivých funkcií a zmien funkcií parlamentu.

S uvedeným okruhom otázok úzko súvisí problematika *vzájomného vzťahu jednotlivých mocí*. Haendel nás vo svojom diele upozorňuje na „nebezpečenstvo konfúzie štátnych mocností“, kým Mantuano vyzdvihuje: „Nezávislosť jednotlivých členov parlamentu sa má chrániť najmä voči útvarom výkonnej moci... Aby parlament mohol vyhovieť svojim úlohám, musí byť najmä smerom k vláde nezávislý.“⁸

To že reálne procesy politického života už ani v tom období neboli jednoznačne zamerané tým smerom, skonštatoval aj Albert Deák vo svojom politologickom základnom diele o straníckych vládach: „Inak povedané, to je myšlienka politickej solidarity, ktorá, s cieľom prijať istý politický

⁵ Zápisnica poslaneckej snemovne 1901–1906. XXIX. zv., s. 44.

⁶ Zápisnica poslaneckej snemovne 1901–1906. XXX. zv., s. 19.

⁷ BIHARI M. – POKOL, B. Politológia. Budapest, 1997, s. 293.

⁸ HAENDEL, V. cit. dielo, s. 134.

program, zocelí jednak kabinet a jeho vodcu a jednak väčšinu parlamentu.“

Deák však aj uvádza, že parlament musí preukázať toleranciu voči vláde na dokazovanie, inak by aj on mal výkonnú moc, a tým by „porušila Montesquieuov princíp delenia moci“.

Do takéhoto protikladu sa dostáva aj Gyula Kautz. Jednak pokladá za dôležité právo hlavy štátu rozpustiť parlament s kontrasignáciou predsedu vlády, lebo inak by dolná snemovňa „mohla nadmerne prebrať moc, a tým by ohrozovala nezávislosť výkonnej moci“. Jednak ale považuje za logické, aby ministri pochádzali z radov poslancov, keďže „svoju zákonodarnú funkciu vykonávajú v úzkom spätí s činnosťou vyplývajúcou z ich výkonnej – mocenskej pozície“. Čiže podľa jeho názoru je vláda súčasťou zákonodarnej a výkonnej moci.

Tento ambivalentný postoj je charakteristický aj pre Zoltána Szenteho. Podľa jeho názoru v dnešných demokratických spoločnostiach je jedným z najdôležitejších princípov vykonávania moci, rozdelenie mocenských odvetví. „To znamená, že verejnú moc vykonávajú orgány, ktoré sa od seba viac-menej odlúčili podľa hlavných funkcií štátu. Tak ako je monopolom parlamentu zákonodarstvo – okrem už spomínaných funkcií – vykonávanie zákonov je zas úlohou vlády, do ktorej sa parlament priamo nemôže angažovať. Personálne prekrytia sú v rozpore s princípom rozdelenia moci a spochybnia účinnosť vlády, pokiaľ ide o kontrolu parlamentu.

Pravdepodobne aj sám autor cíti, že táto úvaha je dosť idealistická a je dosť vzdialená od reálnej politiky, veď viackrát spomína „splývanie“ dvoch mocenských zložiek. O klasickom rozdelení moci – ktoré znamená rozdelenie zákonodarnej, výkonnej moci a súdnej moci, tak z funkčného, ako aj z personálneho hľadiska, v štátoch s parlamentárnym zriadením nemá zmysel hovoriť. Ani v Anglicku, vo „vzorovom“ štáte parlamentarizmu. Aké je to rozdelenie moci, ak na pozícii najtradicionálnejšieho postu s výrazným vplyvom – lordkancelára – stojí osoba, ktorá je zároveň predsedom Hornej snemovne zákonodarného orgánu a najvyššieho sudcovského orgánu, pričom je členom vlády. Snemovňa Lordov znamená najvyššie fórum spravodlivosti, vedúci frakcie vládnej strany je členom kabinetu, a členom vlády môže byť len poslanec parlamentu.

Na kontinente súdna moc funguje viac-menej oddelene. Už aj v 19. storočí bolo charakteristické – a tento proces sa vyvíjal až dodnes – že zákonodarná a výkonná moc (čiže parlament a vláda) aj z funkčného aj z personálneho hľadiska vzájomne nerozlučiteľne „splýnula“. Zákonodarnú funkciu rovnako naplňa každý mocenský prvok – parlament, vláda, hlava štátu –

závažnú úlohu má pritom a v tomto prípade „výkonná moc“, vláda. Nehovoriac o tom, že po čase sa stali ďalší noví politickí aktéri dôležitými účastníkmi zákonodarných procesov (strany, rôzne záujmové a odborné organizácie, nátlakové skupiny, ústavný súd, atď.).

Oddelenosť vlády od parlamentu postupne posunula do úzadia dichotómia vládnej väčšiny – opozície, ktorá má oveľa významnejšiu úlohu v reálnych procesoch politiky. Relevantnejšia je deliaca čiara v rámci parlamentu medzi väčšinou vlády a opozičnými silami, ako klasické rozdelenie vlády a parlamentu.

Rozdelenie moci má aj hlbší, politologický význam, ktorý je platný až dodnes.

Oproti monolitickým mocenským štruktúram, kde sa rozhodnutia rodia v centrále, v úzkom kruhu vykonávateľov moci (tajná kráľovská rada), v parlamentárnych systémoch existuje množstvo centrál rozhodujúcich orgánov. Jedna časť z nich je síce úzko spojená a spolupracujú – ako už spomínané prvky väčšinovej moci – predsa medzi nimi existuje akési rozdelenie úloh, keď jednotliví samostatní aktéri sú dôležitými činiteľmi vo svojich okruhoch otázok, ktoré sa vynárajú a v ktorých sa realizuje sama moc. Existujú aj takí aktéri vykonávania moci, ktorých moc sa neuplatňuje priamo, direktívne, ale ich názor, ich odbornosť nepriamo ovplyvňuje jednotlivé rozhodnutia. Patria sem jednotliví aktéri civilnej sféry – cirkvi, odborné a záujmové organizácie, atď. – vplyvné faktory ideologickej elity.

Napokon by sme mohli hovoriť aj o opozičnej „moci“, v tom zmysle, že opozičné politické sily v určitom období na rôznych fórach – parlament, médiá – realizujú kritickú, kontrolnú činnosť a určujú alternatívy, a tak indirektívnym spôsobom tiež majú vplyv na výkon moci (o zákonodarnej činnosti vyžadujúcej kvalifikovanú väčšinu ani nehovoriac).

Okrem toho existuje aj dynamický, indirektívnejší výklad rozdelenia moci, ktorý sa neuplatňuje v danom okamihu, staticky, ale v dlhšom procese fungovania politického systému. Vyplýva to z parlamentárneho „striedavého vládnutia“. Totiž v parlamentárnych systémoch – ako sme o tom už uviedli – nevykonáva moc „na večné časy“ tá istá politická sila, personálny okruh, ale z času na čas sa menia v demokratických voľbách a tak z časového hľadiska si medzi sebou „rozdedia“ moc.

2. VZŤAH HLAVY ŠTÁTU K PARLAMENTU

Pri rozbere vzťahu rôznych mocenských činiteľov k parlamentu je vždy vyzdvihovaná funkcia prezidenta. Čo sa týka primárnych funkcií prezidentov v parlamentárnych politických systémoch, rôzni autori sa zhodujú v tom, že hlavnou úlohou hláv štátov, je silou pozdvihnutia sa nad bojmi medzi stranami vyjadrovať a predstavovať jednotu národa, prekonávanie kríz, ochrana ústavy a splnenie riadiacich a sprostredkovateľských funkcií – aj voči názoru väčšiny. Literatúra zaoberajúca sa danou témou, vyzdvihuje morálnu zodpovednosť prezidenta voči národu, ktorý nikdy nesmie zastupovať čisto individuálne alebo skupinové záujmy, vždy iba „ najvyššie ciele štátu a všeobecné dobro“ (Concha).

Starší autori – ale aj jednotliví súčasní anglickí ústavní právnici⁹ – zvyčajne nezabudnú pridať, že ereditárni panovníci monarchií dokážu predstavovať tieto funkcie autentickejšie ako volení králi alebo prezidenti republík, ktorí sa nevyhnutne viažu k niektorému politickému táboru.

Charakter prezidentskej moci dodnes rozdeľuje autorov zaoberajúcich sa touto otázkou na niekoľko táborov a ani jednotlivé parlamentárne ústavy alebo ústavné zákony nie sú v tomto smere zhodné. Spor trvá v podstate odvtedy, keď Constant doplnil tri montesquieuské mocenské útvary štvrtou, a to mocou neutrálnou a riadiacou, samostatnou mocou prezidenta.

Tento spor sa považuje za pomerne akademickú a teoretizujúcu diskusiu. K realitám politického života sa najviacej približuje stanovisko, ktoré najvýstižnejšie objasnil Szentpéteri Nagy Richárd. Podstatou je, že vzhľadom na to, že hlavy parlamentárnych štátov rovnako splňajú funkciu výkonnú, zákonodarnú a súdnu, preto ich definujeme ako súčasť všetkých mocenských útvarov, alebo ako moc *sui generis*, samostatnú, nepatriacu ani k jednej. To posledné je podložené aj tým, že presahujúc už uvedené, hlavy štátu splňajú aj funkcie, ktoré sa nedajú zaradiť ani do jednej skupiny. Ide o tzv. klasické prezidentské právomoci (pri monarchiách sú to výsostné práva alebo prerogatíva).

Ďalej poukazuje aj na to, že z historického hľadiska každá štátna moc pochádza z monarchie. Historický vývin parlamentarizmu je práve o tom, že základné mocenské práva absolutistického panovníka sa postupne dostávajú do právomocí iných orgánov. Takto sa od kráľovskej moci oddelila moc výkonná,

⁹ Tento názor zdôraznil Vernon Bogdanor v časopise Guardian – 6. decembra 2000.

zákonodarná a súdna „ a hlava štátu tam zostala s pozostatkami troch mocenských útvarov“.¹⁰

Podľa teórie štátu dualistickej éry, kráľ disponoval v rovnakej miere mocou výkonnou, zákonodarnou a aj súdnou. Zákonodarnú moc, ako rovnocenný činiteľ, vykonával spoločne s parlamentom, výkonnú prostredníctvom vlády a súdnu pomocou súdov.

Zákonný článok III. z roku 1848, zák. čl. VII. z roku 1867 vyhlasujú, že hlava štátu vykonáva zákonodarnú moc prostredníctvom vlády. Je však charakteristické, že podľa zákonného článku VII. z roku 1867 to vládca vykonáva „osobne“.

Rozšírenie prezidentskej moci v parlamentárnych štátoch je dosť obmedzené. Funkcia a úloha prezidentov narastá o niečo iba počas kríz, keďže vtedy splňajú svoju riadiacu a sprostredkovateľskú funkciu i funkciu ochrany ústavy. Bádatelia parlamentarizmu však obvyčajne zdôrazňujú, že obmedzený vplyv neznamena úplne formálnu úlohu „bábky“. Preto môže byť Thiersov klasický aforizmus zradný: kráľ panuje, ale nevládne. Aj keď v rozdielnej miere, ale hlavy parlamentárnych štátov – nech sú králi alebo prezidenti – vždy disponovali formálnymi alebo neformálnymi prostriedkami na ovplyvňovanie výkonu moci. Uplatňovanie v praxi záviselo od verejnoprávneho zriadenia daného štátu, od vytvorených politických obyčají, od tradícií, od politickej situácie a napokon od osobnosti hlavy štátu.

Osobitne treba zdôrazniť situácie, keď hlava štátu síce nedisponovala so svojimi právomocami danými právnymi predpismi (čo sa v parlamentárnych štátoch vyskytovalo naozaj veľmi zriedkavo), ale neformálne, na základe svojho stanoviska, vyjadreného za kulisami, predsa len ovplyvnila činnosť zákonodarcov. Práce zaoberajúce sa dejinami a verejným právom uvádzajú niekoľko podobných príkladov aj z dejín anglického parlamentarizmu 19. – 20. storočia.¹¹

Čo sa týka situácie v Uhorsku v období dualizmu, nikto nespochybnil fakt, že právomoc hlavy štátu, jeho diskrečná moc prekročila západoeurópsku úroveň. Dôkazom toho z hľadiska teórie štátu je, že pri podstatnej podobnosti vzoru King in Parliament a učenia o Svätej Korune – právo suverenity a zákonodarstva sa rozdelí medzi národom a kráľom. Pokiaľ ide o anglický vzor, kráľ je organickou súčasťou parlamentu, kým v Uhorsku je od neho nezávislý, samostatný a s ním

¹⁰ SZENTPÉTERI, N. R. Hlava štátu a výkonná moc u nás a inde. Spoločenský prehľad, 1994, č. 4, s. 86.

¹¹ TÓTH, A. Parlamentná forma vlády v Anglicku. Budapešť, 1877, 1. zv., s. 236-238.

rovnocenným mocenským činiteľom. To vynikajúco symbolizuje, že kým kráľ v Anglicku čítal svoj prejav v parlamente, tak v Uhorsku sa musela dostať pred vládcu snemovňa.

Doboví autori to však považovali za dočasný stav, čoho hlavnou príčinou je, že parlamentná vláda nemala v Uhorsku takú minulosť a jeho podmienky (predovšetkým usporiadané, pevné vzťahy medzi stranami) neboli celkom dané. O tom boli čiastočne presvedčení, ale na druhej strane bolo potrebné, aby verejnosť akceptovala, že pri Rakúsko-uhorskom vyrovnaní sa nepodarilo získať späť úplnú suverenitu krajiny. Zbytočne mala totiž táto verejnoprávna konštrukcia teoreticky tri samostatné činitele: Uhorsko, Rakúsko a Habsburskú dynastiu; podstatná časť verejnosti považovala vládcu priamo či nepriamo predsa len za "Rakúšana" alebo aspoň za predstaviteľa rakúskych záujmov. Preto v právomoci silnejšieho vládcu videla naštartenie suverenity a v uhorskom sneme opäť – ako pokračovateľa v tradíciách stavovej nezávislosti – určitú záruku pri odpore voči Viedni.

a) Rozpustenie, odročenie parlamentu

Zákonný článok IV. z roku 1848 umožnil vládcovi *rozpustenie* Snemovne. Znamenalo to garanciu kráľovskej moci. Zákon to osobitne neuvádza, ale spolu podpísaná klauzula sa týkala, samozrejme, aj tohto aktu hlavy štátu. Právny predpis okrem toho určuje iba obmedzenie, že pred rozpustením parlamentu, ten musí odsúhlasiť rozpočet na ďalší rok a uzávierku predchádzajúceho roka. Zákonný článok X. z roku 1867 to zmierňuje tým, že vládca môže síce Snemovňu rozpustiť, ale novú Snemovňu musí zvolať tak, aby ešte v bežnom roku mohla prerokovať spomenuté návrhy zákona.

V skutočnosti hlava štátu oboch týchto érach mala právomoc, v zhode s parlamentárnou praxou a na podnet vlády – takže predseda vlády rozpustenie nekontrasignoval iba dodatočne, ale aj iniciatíva pochádzala z jeho strany – a nikdy neodmietol žiadosť výkonnej moci týkajúcu sa tejto otázky.

b) Právo veta, schvaľovacie právo

Regulácia v období dualizmu nevydala v pozitívnom zmysle opatrenia týkajúce sa *práva veta* hlavy štátu, ale schvaľovacie právo, ktorým panovník disponoval, mu to teoreticky umožnilo. Cisár František Jozef počas svojho panovania formálne ani raz svoje právo veta nepoužil, ale k tomu je potrebné dodať hneď dve veci: Na jednej strane právo veta pri ústavných monarchiách v druhej polovici 19. storočia už nebolo charakteristické ani

v Západnej Európe. Odborná literatúra však poukazuje na to, že ešte sa aj v Anglicku v 19. storočí viackrát vyskytlo, že vládca dokázal zmeniť podľa vlastných predstáv návrh zákona vlády, prípadne sa domôcť iných výhod od vládnej väčšiny práve vyhrázaním sa právom veta.¹² V Uhorsku sa počas cirkevno-politických sporov vyskytlo, že František Jozef dlho odkladal schválenie zákona o občianskom sobáši a nakoniec bol ochotný podpísať ho iba za tú cenu, ak pre neho neakceptovateľne liberálny Wekerle odíde z vedenia vlády.

Druhá vec je tá, že na zasadnutí vlády zo 17. marca 1867, v tajných stanovách vláda uznala pre seba za povinné, že všetky návrhy Snemovne – samozrejme aj vrátane návrhov zákonov – pred ich predložením v parlamente musia byť vopred schválené panovníkom. Táto forma „*schvaľovania*“ – ktorú v tomto období aj dôsledne dodržiavali – značne znížila skutočný zmysel panovníkovho práva veta.

c) Zahraničné veci a národná obrana

Táto oblasť, v ktorej ústavný uhorský parlamentarizmus dualizmu je najviac poznačený pozostatkami absolutizmu a práve preto sa najviac odlišovala od situácie v západoeurópskych štátoch. To nebolo bezpodmienečne dôsledkom právneho riadenia, veď slávny § 11 vyrovnacieho zákona (Všetko, čo na základe ústavných panovníckych práv týkajúcich sa národnej obrany, týkajúce sa jednotného vedenia, riadenia a vnútornej organizácie celého vojska a tak aj uhorského, sa uznáva za vykonateľné Jeho Veličenstvom) *expressis verbis* neobsahovalo, že na to sa nevzťahuje všeobecná konsignačná klauzula. Tak ako to väčšina opatrení, zaručujúcich panovnícke právomoci, neobsahovala zvlášť, každý to však považoval za samozrejmé. Viedenský dvor si to však interpretoval takto, dokonca aj právo vypovedania vojny považoval za neobmedzené poverenie na použitie ozbrojených síl. To bolo zrejme už aj pri uzavretí vyrovnania, veď najpodstatnejšou podmienkou dynastie na tajných rokovaníach bolo práve to.

Kompetencie panovníka v tejto oblasti boli zatienené právom Snemovne na odporúčanie regrút, na určenie služobnej doby, spoluúčasti na rozhodovaní zmien obranného systému či právo delegácií na určenie spoločného rozpočtu, iba v malej miere.

Odborná literatúra z obdobia dualizmu považovala za súčasť zákonodarnej funkcie a – popri zákonodarnej iniciatíve a jej

¹² Lovell, H.C. English Constitutional and Legal History. Oxford University Press, Oxford, 1962, s. 417.

schválení – aj „vysvetľovanie“ zákonov a zdôraznila, že oprávnenie na to má vylúčené kráľ a Snemovňa.

d) Výklad väčšinového princípu

Pojem väčšinového princípu sa úzko viaže k politickej zodpovednosti vlády – vlastne je jeho súčasťou. Na prvý pohľad sa zdá byť jednoznačný význam tohto princípu, ktorý je nerozlučiteľný s parlamentarizmom.

Viacerí starší autori upozorňujú na nebezpečenstvo mechanického výkladu väčšinového princípu, vyzdvihujúc, že to v každom prípade nemusí znamenať, že hlava štátu je povinná vymenovať za predsedu vlády člena politickej strany, ktorá má práve vtedy v parlamente väčšinu, resp. že vládu, ktorá má v tom momente väčšinu, nemôže odvolať. Má totiž právo predpokladať, že v ďalšom období bude majoritnou ďalšia politická sila, ktorá bude mať väčšinovú dôveru národa (či už s rozpustením parlamentu, alebo pri tej istej parlamentárnej zostave len s prognostizáciou skorého preskupovania).

Je namieste konštatovať, že toto je *dynamický* „dialektický“ výklad väčšinového princípu, namiesto jeho statického chápania. V každom prípade tento výklad zabezpečuje hlave štátu možnosť veľmi vážneho rozhodovania, a ako píše Haendel – o tom rozhodne budúcnosť (výsledky nových volieb, resp. možné preskupovanie síl v snemovni), či hlava štátu postupovala parlamentárne.¹³

V podstate takto postupoval uhorský panovník pri vymenovaní Khuen-Héderváry-ho v januári 1910. V Anglicku v 18.-19. storočí panovník chápal väčšinový princíp tiež podobným spôsobom.

V roku 1783 napríklad Juraj III. vymenoval Williama Pitta za predsedu vlády z radov toryovcov, ktorí boli vtedy v menšine, a ktorého za 3 mesiace, kým nerozpustili parlament, snem niekoľkokrát prehlasoval. V nových voľbách však dostal väčšinovú legitimáciu a stal sa predsedom vlády Anglicka na 17 rokov. Oproti tomu, keď v roku 1834 vymenovali Roberta Peelta, taktiež napriek väčšinovému princípu a pre nepriateľský postoj snemu požadoval rozpustenie parlamentu, keď mu ani nové voľby nepriniesli väčšinu, tak si uvedomil vôľu voličov a odstúpil.¹⁴

¹³ Haendel: tamže str. 194.

¹⁴ Colin Lovell: English Constitutional and Legal History. Oxford, 1962, Oxford University Press, str. 448-449.

Napriek príkladom z histórie, dnešný európsky parlamentarizmus už nepozná takýto rozsiahly výklad pojmu „väčšinový princíp“.

Aj v súčasnosti je však prijatý názor, že väčšinovému princípu parlamentarizmu neprotirečí *menšinové vládnutie* – ktoré je považované za prechodné.

Toto sa prejavovalo už aj v Anglicku v 19. storočí, a dnes sa s týmto javom môžeme stretnúť v tých politických systémoch, ktoré majú fragmentovanejší stranický systém, opozičné sily nerozdeľujú hlboké ideologické, kultúrne priepasti. Vtedy sa musí vláda dohodnúť v každom jednom prípade so stranami opozície (a nemusia to byť vždy tie isté sily), alebo určiť podmienky menšinového vládnutia v predbežnej zmluve – s vedúcou silou opozície (táto zmluva sa jednoznačne zaoberá so spoločným hlasovaním za vládny program a rozpočet).

Žiada sa ešte uviesť, že v klasickom poňatí parlamentarizmu – príkladom je anglický parlamentarizmus – koalíčné vládnutie sa nepovažovalo za väčšinové vládnutie. Napríklad Albert Deák považuje za parlamentárnu väčšinu jedine „homogénnu väčšinu, zocelenú do solidárnej strany podľa politických princípov“, čiže podľa neho koalíčné vlády nemožno považovať za parlamentárne, resp. s podporou parlamentu.¹⁵ Vychádzajúc z už uvedeného, značná väčšina odbornej literatúry z tých čias nepovažovala za parlamentárnu ani koalíčnú vládu rokov 1905-1910. A z tých istých dôvodov (pre nedostatok solidarity a kolegiality) Gyula Kautz neuznal ani parlamentárny charakter uhorskej vlády v roku 1848.

3. PARLAMENTÁRNE „STRIEDAVÉ HOSPODÁRENIE“ (OBMENA PARLAMENTNÝCH STRÁN)

V období po roku 1848 jednotliví politici, publicisti a právnici považovali za najväčší nedostatok uhorského parlamentarizmu jednoznačne chýbajúce parlamentárne „striedavé hospodárenie“. V rokoch 1867 až 1905 (potom 1910 až 1918) riadila štát – síce s rôznym pomenovaním, ale – predsa tá istá mocenská strana.

V období dualizmu chýbajúce „striedavé vládnutie“ odôvodňovali tromi faktormi:

1. štruktúra verejného práva vybudovaná v zákonoch o vyrovnaní s Rakúskom,

¹⁵ DEÁK F. cit. dielo, s. 118.

2. neúčinná politika opozície. (tým, že Nezávislá strana zavrhla vyrovnanie, jednoznačne vylúčila svoju možnosť vládnutia. Namiesto toho by musela prijať verejnoprávne základy a preukázať alternatívnu politiku v iných oblastiach.)
3. ohraničený právny rámec volebného systému (ktorý vylúčil politické organizovanie nižších spoločenských vrstiev a ich dosadenie do mocenských štruktúr) a jeho korupčná prax (tá zas zabránila tomu, aby sa parlamentná opozícia dostala k moci).

Z pohľadu parlamentného „striedavého vládnutia“ bolo najdiskutabilnejšou udalosťou získanie moci koalíčnou vládou v roku 1906. Je nesporným faktom, že väčšinová strana, ktorá dovtedy neprestajne rezignovala – bez toho, aby sa právna úprava resp. systém volieb čo i len máličko zmenil – po voľbách v januári 1905 stratila svoju absolútnu väčšinu v parlamente (čo znovu potvrdili ďalšie predčasné parlamentné voľby, ktoré sa konali po jednom roku), v dôsledku čoho sa dostala mimo vládnej moci. Po ročnom prechodnom období moc prebrala koalíčná vláda, skladajúca sa z niekoľkých strán, ktorej hlavnú silu predstavovala opozičná strana predošlej vlády, ale podaktoré rezorty sa rozdali osobám, ktoré boli predtým členmi liberálnej strany (z pomedzi nich Gyula Andrásy ml. vystúpil zo strany bezprostredne pred voľbami roku 1905), a ministerským predsedom sa stal Sándor Wekerle, ktorý pred tým šéfoval liberálnej vláde. Okrem toho koalícia mohla zostaviť vládu len preto, lebo sa zriekla vo svojom volebnom programe práve tých prvkov, ktoré znamenali jasne rozlíšiteľnú alternatívu oproti Liberálnej strane (maďarský jazyk rozkazov, všetky vojenské požiadavky, samostatné colné územie, a zamietnutie uzákonenia nových obchodných zmlúv).

Núka sa otázka, či v tomto prípade môžeme hovoriť o uplatňovaní parlamentného striedania strán. Odpoveď závisí aj v tomto prípade od toho, kto čo presne rozumie pojmom parlamentné „striedavé hospodárenie“. Je totiž jednoznačné, že tento pojem – aspoň z politologického hľadiska – sa dá definovať ešte menej exaktnejšie ako pojem väčšinového princípu. V prípade koalíčného vládnutia niekoľkých politických strán sa realizuje parlamentné „striedavé vládnutie“, ak bola strana (alebo strany) z novej vlády členom predošlého kabinetu? Dá sa presne určiť, že do akej miery sa musia vymeniť politické sily tvoriace novú vládu na to, aby sa mohlo hovoriť o uplatňovaní parlamentného „striedavého hospodárenia“? Alebo ako treba chápať jav uplatňovaný v americkej politike, zakladajúci sa na klasickom systéme „striedavého hospodárenia“ medzi dvoma stranami, že predseda víťaznej strany pozve do vlády aj predstaviteľov veľkej konkurenčnej

strany (v Clintonovej vláde sa to týkalo strategického rezortu, konkrétne rezortu obrany). A vôbec, koľko rokov musí jedna politická sila nepretržite vládnuť, aby sa mohlo hovoriť o nedostatku parlamentného „striedavého hospodárenia“? Keď v Anglicku boli konzervatívci už od roku 1979 nepretržite 18 rokov pri moci, mnohí mali obavy preto, že sa neuskutoční zmena moci, kým v roku 1997 ich zosadil obrovský volebný úspech Strany robotníkov (Labouristická strana).

Aj keď sa v uhorskom parlamente „striedavé hospodárenie“ jednoznačne neuskutočnilo, personálne a obsahové politické zmeny vo vládnucej strane v obidvoch obdobiach sa môžu považovať za kvázi politické striedanie. V období dualizmu bola vedúca vládna strana do roku 1875 vlastne voľným konglomerátom frakcií a zoskupení stojacích voči sebe, v ktorom sa presadzovali záujmy raz jedného raz druhého „krídla“. Stranu spájali len spoločný verejný politický základ a nesporná autorita Deáka. S fúziou sa v roku 1875 nesporne zmenili silové pomery. Novovznikajúca strana oficiálne síce považovala za svojho predchodcu stranu Deáka (a čo sa týka stranického programu, bola to aj pravda), ale v skutočnosti to bola oveľa menšia (čo sa týka počtu členov) Lavicovo-stredná strana, ktorá presadzovala svoju vôľu v strane Deáka, a po fúzii určoval politiku Liberálnej strany predovšetkým Kálmán Tisza a jeho prívrženci.

Aj v neskorších desaťročiach dualizmu bola vnútri strany charakteristická nepretržitá prítomnosť jednotlivých frakcií a zoskupení, a v závislosti od silových zmien sa mohol predseda a jeho vláda odchýliť od politiky jeho predchodcu v oblasti hospodárstva a odbornopolitických otázkach.

Vnútrostranícke spory vo viacerých prípadoch viedli k vystúpeniu – k disidácii – jednotlivcov alebo aj skupín zo strany, občas šlo o významných politikov v strane aj vo vláde. Inokedy sa zas pridali k strane známe a vplyvné osobnosti a skupiny.

4. KONTROLA VÝKONNEJ MOCI

Najpodstatnejšou funkciou parlamentu je kontrola výkonnej moci. Táto funkcia okrem iného, ktorú uhorský parlament – v každom období počas ktorého môžeme hovoriť o parlamentarizme – spĺňala skutočne a jedinečným spôsobom.

Skôr než prejdeme k podrobnostiam, je potrebné upozorniť na jedno dôležité hľadisko. Súvisí to už analyzovaným javom, podľa ktorého v moderných súčasných politických systémoch v politologickom zmysle skutočne relevantná deliaca čiara sa

neľahá medzi parlamentom a vládou, ale medzi väčšinou, ktorá je vždy pri moci a opozíciou. V tejto súvislosti je možné položiť otázku, či je správne hovoriť o činnosti parlamentu ako jednotného systému, ktorý je zameraný na kontrolu vlády respektíve výkonnej moci. Je bez pochyb, že nemôžeme hovoriť o celkovej symbióze činiteľov tvoriacich vládnú väčšinu (politici vlády a celý jej aparát, rôzne korporácie vládnych strán, osoby operujúce okolo vládnych strán, väčšinové frakcie) a aj vo väčšine parlamentných poslancov vytvorí ich pozícia určitú poslaneckú identitu, čím si viac-menej privlastnia klasické parlamentárne chápanie poslanca, úlohu poslanca. Prejavuje sa to v menšej alebo väčšej opozícii proti vláde (alebo proti jeho jednotlivým ministrom), a môže viesť k odmietnutiu vládnych návrhov zákonov (alebo k ich odvolaniu vládou), k schváleniu vládou nepodporených návrhov. Takže je bližšie k skutočnosti, ak nehovoríme o kontrolnej funkcii parlamentu en bloc, ale o kontrolnej funkcii parlamentnej opozície; veď predovšetkým je ich záujmom odhaliť nedostatky, zanedbania a zneužitia v činnosti vlády. Ak členovia vládnej frakcie aj majú nejaké kritické pripomienky, tie neuvádzajú na verejných parlamentných schôdzach. Nie je teda náhoda, že prostriedky kontroly parlamentom fungujú predovšetkým ako opozičné inštitúcie.

Už v odbornej literatúre dualistického obdobia sa definuje téza, podľa ktorej „úlohou parlamentu nie je riadenie súdnej moci, ale iba kontrola riadenia“.¹⁶ A skutočne, od počiatkov uhorského parlamentarizmu existovali prostriedky, ktoré pomáhali splňať túto kontrolnú funkciu parlamentu.

Už zák. článok č. II. z roku 1848 uvádzal, že na žiadosť Snemovne boli ministri povinní dostaviť sa pred parlament a poskytnúť žiadané vysvetlenie. Aj v praxi je možné pozorovať, že ak sa v štáte vyskytlo niečo výnimočné, nejaká politická situácia, ktorá zaujala verejnosť a opozíciu, alebo sa to týkalo štátu, predseda vlády, ktorý v danom čase pôsobil, tak v období dualizmu aj bez predvolania aj mimo rokovacieho poriadku prednostne informoval poslancov, respektíve aj verejnosť o udalostiach a o ich pozadí. Viackrát sa vyskytlo, že predstavitelia opozičných strán žiadali prítomnosť predsedu vlády alebo niektorého ministra a poskytnutie potrebných informácií.

Nie je náhodou, že už zák. článok č. III. z roku 1848 vyhlasuje, že vládca nemôže rozpustiť a odročiť rokovanie snemu, kým neschválil rozpočet a uzávierku. Napriek tomu, v období dualizmu, predovšetkým po rozšírení obštrukcie – často vláda musela Snemovňu požiadať o tzv. indemnitu. Išlo

¹⁶ HAENDEL, V., s. 136.

o splnomocnenie uzákonené parlamentom, na základe ktorého aj pri začatí nového roka sa rozpočet neschválil, vláda mohla pokračovať v štátnom rozpočte na základe starého rozpočtu. Dokonca sa vláda 4 krát dostala do stavu ex lex, keď sa neschválil ani rozpočet a ani indemnita.¹⁷ Vyrubenie a výber daní a poplatkov bol v tomto období pozastavený, ale dobrovoľné vklady sa prijímali a spĺňali sa všetky neodkladné výdavky štátu.

5. SÚDNA FUNKCIA

V dejinách uhorského parlamentu – ako zvyčajne v moderných parlamentoch súdna funkcia parlamentu sa nikdy nestala rozhodujúcou vzhľadom na podstatu sudcovskej moci, tá sa veľmi skoro oddelila od ostatných mocenských zložiek a svoju nezávislosť – okrem obdobia diktatúr – si zachovala až dodnes. Napriek tomu uhorský parlament vždy spĺňal určité – podľa časov sa meniace – úlohy justície.

Úlohou poslaneckej snemovne počas dualizmu bolo volebné súdnictvo, resp. vybavovanie žiadostí v prípade napadnutých volieb. Fungovanie volebného súdnictva podrobne upravoval dobový parlamentný poriadok. Napokon na dlhotrvajúce naliehanie opozície, v marci 1899, vydali zákon na vysporiadanie otázky a súdenie v taxatívne uvedených prípadoch, presunuli do kompetencií nezávislého súdneho fóra, kúrie. V ostatných prípadoch právo súdnictva zostalo naďalej v kompetenciách poslaneckej snemovne (zák. čl. XV z roku 1899).

Najdôležitejšou úlohou moderného parlamentu v oblasti justície je štátne súdnictvo, čo znamená verejnoprávne súdenie (alebo aspoň účasť na nej) osôb zastávajúcich dôležité mocenské funkcie. Novodobý uhorský parlament túto úlohu v nejakej forme vždy spĺňal. Okruh ľudí, ktorí sa dali takýmto spôsobom volať na zodpovednosť, sa postupom času menil.

Podľa zák. článku č. III. z roku 1848 sa prizvala snemovňa poslancov, ak išlo o súdenie ministrov, a za dualizmu sa doplnila predsedom „Štátnej kontroly“. Podľa zák. článku VIII. z roku 1871 Horná snemovňa koná v prípadoch predsedov a podpredsedov kráľovskej tabule, predsedov a sudcov kúrie a v disciplinárnych záležitostiach kráľovského prokurátora.

Podľa zák. článku III. z roku 1848 právo súdnictva patrí do kompetencií Hornej snemovne.

¹⁷ Od 1. 1. 1899 do 19. 3. 1899; 1. 5. 1903 – 30. 3. 1904; 1. 1. 1905 – 9. 6. 1906; 1. 1. 1910 – 12. 8. 1910.

Medzi jednotlivými obdobiami bol rozdiel aj v prípadoch, keď išlo o trestné konanie. Zák. článok III. z roku 1848 a platná ústava to umožňuje iba vtedy, ak sa funkcionár (minister alebo hlava štátu) poruší zákon v súvislosti s jeho úradnou hodnosťou alebo funkciou.. Prípady trestného konania najširšie upravuje článok III. Zákona z roku 1848. Pretože to neumožňuje začatie „impeachmentu“ voči ministrom iba v prípade verejného porušenia zákona, ale aj v prípade „zanedbania pri výkone zákonov alebo pri udržaní verejného pokoja a odvahy, pretože sa im dalo predísť pomocou zákonom zabezpečených výkonných prostriedkov.

V praxi uhorského parlamentarizmu nikdy nedošlo k odvolaniu ministra alebo poslanca parlamentu takýmto spôsobom, dokonca ani k začatiu trestného konania proti nemu.

Do justičnej funkcie parlamentu patrí aj uplatnenie disciplinárneho práva, keďže sa neuplatňuje voči poslancom. Už aj parlamentný poriadok z roku 1848 obsahoval ustanovenie, že osobu (alebo celé oddelenie), ktorá poruší zákaz mlčanlivosti na verejnosti, predseda, po dvoch napomenutiach, môže dať odstrániť prostredníctvom brachiálnej moci. Okrem iného parlament tých, ktorí vyvolali škandál, mohol aj potrestať. Okrem toho určité prvky disciplinárneho práva sa rozširujú aj na aktérov, ktorí v Snemovni pravidelne vystupujú, ale nedisponujú mandátom (ministri, hlava štátu).

Za súčasť justičnej funkcie sa môže považovať aj rozhodnutie Snemovne zrušiť právo imunity, veď práve to umožňuje začatie trestného konania proti poslancovi.

Napokon treba ešte uviesť, že na rozdiel od anglického parlamentu, považovaného za vzor, ani jedna snemovňa uhorského parlamentu nikdy nezastávala funkcie najvyššieho súdu, podobne, ako ju nezastávali ani parlamenty kontinentu.

6. ZÁVER

Právnicki verejného práva, vedci spoločenských vied, ktorí spochybňovali parlamentárny charakter politického zriadenia dualizmu, mali jeden opakujúci sa argument na posilnenie svojho názoru, a to, že štátne zriadenie realizujúce verejnoprávny vzťah na akejkoľvek úrovni s federatívnym alebo iným štátom – nech je to len personálna únia – principiálne vylučuje existenciu parlamentarizmu. S tým, že tento aspekt udávali v rámci svojej definície parlamentu, mienili legitimovať tú svoju prekonceptiu, podľa ktorej Uhorsko nie je parlamentárnym štátom. Je totiž ťažké s odbornými argumentmi potvrdiť, ako súvisí s inými uvedenými definičnými prvkami

parlamentarizmu dualistické a hlavne federatívne zriadenie štátu. Preto, že dva štátne útvary majú spoločnú hlavu štátu, alebo existujú u nich spoločné rozhodujúce orgány, ešte sa môže u nich uplatniť demokratická legitímácia, parlamentná zodpovednosť, princíp parlamentného „striedavého hospodárenia“. To je už iná otázka, že dejiny, rozvoj a systém uhorského parlamentarizmu naozaj ovplyvňovalo – zásadne spomaľovalo – to, že patrili k habsburskej monarchii. Toto však vyplynulo z dlhotrvajúceho absolutistického vládnutia v dedičných územiach habsburskej ríše (ako aj z pretrvávajúcej vládnucej sily habsburských panovníkov po dualizme – najmä čo sa týka spoločných záležitostí), ktoré ako dôležité zázemie slúžilo dynastii oproti domácejmu úsiliu dosiahnuť uhorský parlamentarizmus.

Sumarizujúc už uvedené, na tú základnú otázku, či môžeme hovoriť o parlamentárnom politickom zriadení v modernom zmysle slova na území Uhorska v období dualizmu, sa nedá jednoznačne odpovedať. Vo veľkej miere to závisí od toho, ako analyzujeme jednotlivé prvky parlamentarizmu. Možno však je vyhlásiť, že ideálny parlamentarizmus v reálnom živote neexistuje.

Napokon je dôležité zdôrazniť, že najmä v období dualizmu bolo pre väčšiu časť uhorskej politickej, spoločenskej a verejnej scény jednoznačné a základným prvkom národnej identity bolo, že dejiny uhorského parlamentarizmu (do istej miery podobné dejinám anglického národa) od svojich počiatkov z obdobia Árpádovcov vyústili až do postupného vývoja parlamentarizmu, a s aprílovými zákonmi, ako aj so zákonmi z roku 1867 sa postupne vytváralo parlamentárne politické zriadenie. Toto symbolizuje paralela: Svätá Koruna – anglický model King in Parliament.

Literature:

BIHARI M. – POKOL, B. Politológia. Budapest, 1997

HAENDEL, V. Parlamentarismus. Budapest, 1903

LOVELL, H.C. English Constitutional and Legal History. Oxford University Press, Oxford, 1962

MANTUANO, R. A magyar törvényhozás. – Uhorské zákonodarstvo. Budapešť, 1900

SZENTPÉTERI, N. R. Hlava štátu a výkonná moc u nás a inde. Spoločenský prehľad, 1994, č. 4

TÓTH, A. Parlamentná forma vlády v Anglicku. Budapešť, 1877, 1. zv.

Zápisnica poslaneckej snemovne 1901–1906. XXIX. zv.

Zápisnica poslaneckej snemovne 1901–1906. XXX. zv.

Contact – email

vitkoova@szm.sk

